

Reformasi Administrasi dan Paradoks Demokrasi

*Subando Agus Margono **

Abstract

Democratization in Indonesia has been manipulated through various instruments of administrative reform. The Indonesian bureaucrats, consequently, faces up the pressures from the political elites who have then new comfort space in bureaucratic government. This paper describes the dynamics of political interaction of the bureaucrats within the new government of Indonesia.

Kata-kata kunci:

reformasi administrasi; interaksi politik dan birokrasi; demokrasi.

Pengantar

Demokratisasi yang sedang berlangsung sebagai hasil dari reformasi politik setelah kejatuhan rejim Orde Baru diharapkan akan mampu membangun birokrasi publik yang terbebas dari intervensi elit politik. Netralitas birokrasi menjadi harapan banyak orang. Dalam perjalanannya, justru terjadi kecenderungan yang sebaliknya. Birokrasi telah dipakai oleh elit politik untuk kepentingan mereka.

Tulisan ini akan mendiskusikan perselingkuhan antara birokrasi dan elit politik yang semakin intensif. Pertautan keduanya seolah terjalin dengan bungkus yang rapi di balik mekanisme demokrasi yang dibangun melalui institusi Presiden dan Wakil Presiden dengan Wakil

* *Subando Agus Margono* adalah staf pengajar Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Fisipol UGM, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Rakyat, DPR (Dewan Perwakilan Rakyat). Kebijakan yang dirumuskan dianggap selalu sah dan demokratis, hanya karena adanya keberadaan simbol institusi dari demokrasi tersebut, yakni DPR. Pada sisi yang berhadapan, birokrat melalui aparat negaranya dari level departemen sampai dengan dinas begitu kuat menjaga motif nilai manajer departemen tersebut seperti yang diinternalisasikan dari nilai politiknya pada kebijakan yang dirumuskan, apapun resistensi yang terjadi di luar birokrasi, baik dari pakar terkait maupun rakyat yang dikenai kebijakan secara langsung, sebagaimana terjadi pada kasus kenaikan BBM sebesar 30% pada bulan Maret 2005. Nilai demokrasi pada lapisan terakhir ini seolah menjadi tipis, tidak setebal sebagaimana pada saat proses perumusan kebijakan melalui institusi perwakilan yang digunakan sebagai simbol demokrasi. Bagi rakyat, yang tersisa hanyalah kekuasaan dari birokrasi. Interaksi birokrasi dan elit dalam era reformasi sekarang ini justru semakin kompleks searah dengan konsolidasi demokrasi yang memang belum matang.

Pada konteks organisasi publik, para eksekutif melalui birokrasinya terbawa tuntutan reformasi administrasi melalui paradigma pasar, seperti terwujudnya *good governance*, performa yang terukur, klaim akan penerapan *New Public Management* (NPM), dan lain-lain, pada berbagai dokumen yang diproduksi. Hal ini dilakukan demi menghindari kegagalan implementasi dan kritik yang keras atas berbagai nilai negatif birokrasi, termasuk dari tekanan global (IMF, *World Bank*). Bagaimanapun nilai tersebut selalu diupayakan meskipun baru sampai pada tahapan dokumen formal di balik realitas masih kakunya birokrasi yang sering dijumpai rakyatnya.

Dilema yang kemudian muncul adalah, pada satu sisi birokrasi dituntut untuk selalu profesional dan responsif, namun pada sisi yang lain otonominya sesungguhnya sedang ditekan oleh politisi melalui nilai-nilai dari paradigma baru tersebut. Oleh karena itu, kebijakan yang dirumuskan dan harus diimplementasikan mau tidak mau akan bias terhadap kepentingan politik. Tulisan ini dikembangkan berangkat dari dugaan bahwa dinamika kompleksitas tersebut terpotret melalui politik tawar-menawar dalam sektor publik yang mungkin saja akan terjadi manipulasi (*cheating*) dalam pengelolaan sektor publik. Reformasi birokrasi pada tahap yang seiring telah dimanfaatkan oleh kepentingan politik di tengah arus demokratisasi justru karena reformasi administrasi

sering direduksi pada tataran teknis. Birokrasi sesungguhnya tidak akan pernah bisa netral pada dinamika yang demikian.

Pertanyaan yang layak untuk dijelaskan adalah bagaimana instrumen dalam reformasi administrasi ternyata telah membuka peluang intervensi dari politisi yang sekaligus menggambarkan adanya paradoks dari demokrasi? Bagaimana *outcome* dari manipulasi (*cheating*) yang terjadi melalui kebijakan yang dirumuskan? Analisis terhadap fenomena ini lebih dilandasi pada masih besar kemungkinan munculnya kebijakan-kebijakan publik yang penuh dengan resistensi di masa depan, namun tetap dipaksakan pengesahannya oleh wakil rakyat.

Birokrasi dan Jebakan Politik?

Sesungguhnya tekanan terhadap birokrasi oleh politik bukanlah hal yang baru di Indonesia, terlebih sejak Orde Baru melalui bentuk *bureaucratic polity* (Margono, 1998:4) yang dibangun Soeharto sukses dipelihara. Pada saat itu, tekanan kekuasaan dan dinamika yang dibangun telah demikian sistematis dioperasionalkan. Hanya saja *bureaucratic polity* yang dibangun pada masa itu terjadi pada saat satu paradigma besar demokrasi dikesampingkan. Namun demikian, menurut Karl D. Jackson dan Lucian W. Pye (1978:4) paling tidak ada dua hal penting untuk menjelaskan kenapa model *bureaucratic polity* eksis:

1. *Bureaucratic Polity is distinguishable from other forms of government by the degree to which national decision making is insulated from social and political forces outside the highest elite echelons of the capital city.*
2. *The main arena for political competition is not the country at large, and power is not obtained through the cultivation of mass movement. Instead, meaningful power is obtained through interpersonal competition in the elite circle in closest physical proximity to the president.*

Dengan mendasarkan pada kutipan tersebut terbaca dengan jelas tiga komponen bangunan dinamika politik yang terkait dengan birokrasi menggejala: Pertama, komponen *political competition*. Komponen ini merupakan gambaran murni adanya dikotomi politik dan administrasi, namun hal itu harus dijelaskan dengan konteks yang cukup spesifik, yakni bahwa pembuatan keputusan benar-benar

diperankan oleh arena inti proses kompetisi politik yang dibangun di luar birokrasi yang sesungguhnya (formal-prosedural). Proses politik pada tingkatan ini bisa sangat kompleks penuh dengan kompetisi, namun bersifat informal di sekitar presiden. *Kedua*, komponen aktor. Masih berkaitan dengan struktur dikotomi tersebut tetapi dilihat dari sisi struktur formal, yakni para pejabat birokrasi yang memiliki berbagai kewenangan formalnya. Dari aktor-aktor inilah komponen yang pertama terjadi. *Ketiga*, birokrasi itu sendiri sebagai komponen dari suatu pemerintah dari pusat sampai dengan daerah yang benar-benar a-politik.

Gambaran pola di atas berbeda dengan beberapa pendapat yang muncul yang terkait dengan interaksi birokrasi dengan politik yang seolah terlihat ada garis tegas yang memisahkan keduanya. Ada beberapa hal yang spesifik yang perlu ditekankan di sini sesuai dengan konteks ruang dan waktu.

Dalam kaitan dengan bentuk *bureaucratic polity* tersebut bisa dijelaskan bahwa tekanan politik pada model itu sesungguhnya tidak terjadi pada birokrasi secara langsung. Birokrasi pada bentuk itu bisa dipahami sebagai wakil perwujudan dari mitos netralitas birokrasi sebagaimana disebutkan oleh pers dan pejabat pemerintah. Kompetisi politik sesungguhnya justru terjadi di luar birokrasi yang formal, yakni melalui arena kompetisi secara informal. Dengan rumusan yang spesifik bisa dikatakan, bahwa pengaruh politik pada birokrasi yang terjadi pada bentuk *bureaucratic polity* sesungguhnya secara riil bukan terjadi karena adanya tekanan elit pada birokrasi, namun ada kompleksitas politik yang terjadi secara luar biasa di luar birokrasi dan kekuatan itu begitu riil, baik dilihat dari kuatnya kekuasaan itu sendiri maupun begitu otoriternya bangunan pemerintahan tersebut. Birokrasi formal tidak terjamah dari kompetisi tersebut, bahkan kepentingan politik dari aktor pun tidak menjadi bagian dari nilai yang harus diperjuangkan oleh pegawai negeri melalui kebijakan publik yang dirumuskan pemerintah (eksekutif dan DPR). Kepentingan politik dari aktor telah melekat pada bangunan monolitik yang telah mengemas arena kompetisi politik yang dilakukan, dan oleh karena itu sesungguhnya tidak terjadi persaingan nilai politik dalam proses perumusan kebijakan sebagaimana kompleksnya persaingan yang akan kita lihat dalam proses di era pasca-reformasi.

Jika dilihat secara sederhana dari kacamata rakyat awam, proses tersebut cukup menguntungkan karena rakyat tidak merasakan konflik tersebut dalam setiap kebijakan yang dibuat. Sekadar contoh, tarik-menarik dalam penanganan berbagai bencana sampai dengan Posyandu untuk menghindari busung lapar dan juga konyolnya masalah pendidikan tidak terbaca oleh rakyat. Hal ini menjadi menyolok bila dikomparasikan dengan berbagai penanganan masalah publik serupa di era pasca-reformasi yang penuh dengan rebutan sumber daya dan rebutan pengaruh dari para elit politik baik di DPR maupun pimpinan departemen sampai dengan pejabat eselon satunya. *New Order bureaucracy has been an effective instrument in enabling the government to accelerate economic growth, increase the level of welfare and maintain political stability* (Rohdewohld, 2003:262). Kerugian fatalnya adalah bahwa nilai demokrasi dikebiri dengan berbagai akibat yang cukup parah.

Bentuk interaksi birokrasi-politik pasca Orde Baru menampilkan dinamika yang berbeda. Pada masa Pemerintahan Abdurrahman Wahid perubahan birokrasi tidak mengalami perbaikan yang berarti. Artinya, hampir pasti dapat dikatakan adanya politisasi birokrasi, meskipun bentuk *bureaucratic polity* sudah ditinggalkan. Mungkin pada pemerintahan Megawati bentuk politisasi itu terlihat dengan adanya kekaburan antara jabatan birokrasi dengan jabatan politik pada semua organisasi pemerintah (Thoha, 2002). Kalau bisa ditegaskan lebih spesifik, dari pola interaksi yang terjadi tersebut, maka bisa dikatakan bahwa di luar *bureaucratic polity* justru interaksi politisi langsung bermain di wilayah birokrasi sebagaimana terlihat dari pendapat Thoha tersebut. Dengan konteks yang demikian, rendahnya netralitas birokrasi mungkin lebih parah dibandingkan dengan netralitas pada masa Orde Baru. Sebab, arena politik terjadi langsung pada wilayah birokrasi dibandingkan dengan kompetisi pada masa Orde Baru yang dilakukan pada tataran informal.

Dinamika tersebut ditegaskan melalui teori elit sebagaimana ditulis Thoha bahwa kekuasaan itu tidak hanya berada di tangan elit birokrasi pemerintah, tetapi juga pelaksanaan kekuasaan itu berada di tangan elit yang tidak bertanggungjawab. Itulah sebabnya birokrasi pemerintah tidak mempunyai akuntabilitas terhadap rakyat (Thoha, 2002). Dinamika ini tentunya menguatkan pendapat di atas, bahwa pelayanan publik menjadi semakin parah dengan pengelolaan

hubungan kekuasaan seperti itu. Inilah gambaran pola interaksi politik yang telah merusak pelayanan pada sektor publik justru pada saat paradigma demokrasi dikedepankan. Kenyataan ini menjadi sangat ironis, karena pelayanan sektor publik ternyata justru terlaksana lebih baik di era ketika demokra-(tisa)-si dipinggirkan.

Pada tahap selanjutnya, interaksi politik dan birokrasi akan dilihat pada pemerintahan hasil pemilihan langsung. Tentunya, melalui pemilihan langsung eksekutif mendapatkan mandat yang sangat besar dari rakyat untuk mengelola kebijakan publik. Apakah hasilnya akan lebih baik atau lebih parah dibandingkan dengan interaksi pada jaman pemilihan sebelumnya? Jawabannya mungkin langsung bisa diberikan, yakni lebih parah. Kuncinya terletak dari politik dagang sapi yang dilakukan presiden pada saat menentukan tim kabinet. Jatah balas jasa dari cukong politik pada saat kampanye, tarik-menarik kepentingan politik, dan termasuk gaya kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudoyono yang sangat peragu, telah memicu keparahan lebih lanjut dalam memperjuangkan kebijakan-kebijakan pemerintah yang berakibat lebih lanjut pada pengelolaan sektor publik yang telah terkotori oleh pertukaran kepentingan politik tersebut. Variabel kekuatan Golkar melalui Wakil Presiden Jusuf Kalla telah membuat peran DPR tidak lebih baik daripada peran DPR pada masa Orde Baru. Bahkan latar belakang kepentingan dagang sapi tersebut tergambar lebih lanjut pada pemilihan jabatan pada eselon satu. Dalam iklim politik dagang sapi seperti itu jabatan eselon satu dan jabatan-jabatan non-departemen yang belum dan akan dilakukan pergantian dikhawatirkan akan menjadi komoditas politik (Kristiadi, 2005: 4).

Kasus kebijakan kenaikan Bahan Bakar Minyak (BBM) pada Maret 2005 yang sangat kontroversial dapat dikatakan sebagai produk dari perselingkuhan politisi dengan birokrat. Betapa tidak, pada awalnya terjadi pertentangan yang begitu gigih antara DPR dengan eksekutif. Gerakan penolakan kenaikan harga BBM di DPR semakin kuat dan mulai mengarah pada gerakan politik baik secara berkelompok maupun perorangan. Sejumlah fraksi besar di DPR mendesak digelarnya Sidang Paripurna DPR sekaligus penggalangan hak angket terhadap kenaikan harga BBM. Paling tidak, ada dua fraksi menginginkan paripurna darurat dan hak angket, yakni Fraksi Kebangkitan Bangsa (FKB) dan Fraksi PDIP –yang sejak awal dengan

tegas menolak kenaikan harga BBM (*Banjarmasin Post*, 2 Maret 2005). Akhirnya, anti klimaks seputar kenaikan harga BBM terjadi pada Sidang Paripurna DPR. Sebuah drama yang cukup menjengkelkan bagi rakyat karena bertele-telenya pengambilan keputusan, ternyata sekali lagi berakhir tidak untuk kepentingan rakyat. Secara riil tampaknya DPR dapat menerima kenaikan ini. Harapan rakyat agar kehidupan menjadi tidak berat pun tinggal harapan kosong karena aspirasi mereka tidak lagi ada yang memperjuangkan (*Era Muslim*, 24 Maret 2005).

Sistem pemilihan umum langsung yang diterapkan memberikan peluang yang berimplikasi lebih lanjut pada runyamnya kebijakan publik. Hal itu tidak hanya terjadi di tingkat pusat namun juga di daerah sebagai hasil dari penerapan pemilihan kepala daerah secara langsung. Menurut penilaian Riswanda Imawan, implikasi yang terlihat dari pemilihan kepala daerah langsung tersebut adalah perubahan dari *party attachment* menjadi *personal attachment* memungkinkan terjadinya transformasi kepentingan elit menjadi kepentingan publik. Pilkada langsung juga bisa membuat pemerintahan lamban dan tidak responsif, apalagi jika politik balas budi sebagai ucapan terima kasih kepada tokoh kelompok pemilih potensial yang mendukungnya dikedepankan (*Radar Yogyakarta*, 9 Juli 2005).

Mungkin benar penilaian yang masih sangat awal dari Rohdewohld, bahwa *'the national system of administration and the civil service system are not sufficiently conducive to good governance and improved performance'* (Rohdewohld, 2003:265). Konteks inilah telah menguatkan saya untuk melakukan analisis akan adanya kemungkinan *bargaining* dan mungkin juga *cheating* dalam pengelolaan sektor publik melalui kebijakan yang dirumuskan, dan bahkan peluang ini justru terjadi di era demokratisasi dan kampanye *good-governance*.

Bureaucratic Government

Satu rumusan yang bisa diangkat untuk menekankan bentuk interaksi politik dan birokrasi di atas bisa dijelaskan sebagai berikut: Bahwa interaksi politik dan birokrasi telah terjadi begitu intens dalam dinamika pemerintahan kita. Interaksi yang terjadi bukan saja politisi memanfaatkan eksekutif sebagaimana tabiat politik pada umumnya, namun eksekutif (dan birokrasinya) memang menghendaki hal itu terjadi sebagai bagian dari balas jasa kampanye pemilihan presiden

secara langsung dan untuk mengamankan kekuasaannya. Ironisnya, dinamika ini dipahami sebagai hal yang normal dalam demokrasi, sehingga semua orang mengamini. Padahal yang terjadi di balik itu adalah manipulasi kepentingan rakyat dan berarti manipulasi demokrasi itu sendiri. Karena reformasi administrasi menghendaki nilai-nilai demokrasi, maka paradigma *governance* merupakan *political catchword* yang menyenangkan untuk diinternalisasikan. Namun seperti nasib demokrasi, dalam konteks interaksi di atas, ada dugaan politisi telah membajak instrumen *governance* – melalui ‘ijin’ eksekutif – untuk masuk lebih dalam pada urusan birokrasi. Seperti yang dirumuskan Carino, *the process of democratization ideally entails both procedural and substantive aspects. However, its minimal referent is procedural or formal democracy, which at least uses popular methods of governance* (Carino, 1994:7).

Sehingga kita akan biasa mendengar tuntutan perlunya responsivitas birokrasi, namun yang sesungguhnya sedang terjadi adalah birokrasi sedang bergelut dengan derajat otonominya di dalam menghadapi realitas politik. Menurut Carino sesungguhnya pemerintahan yang demikian sedang berusaha tampil secara demokratis, tetapi ada cara-cara yang tidak demokratis yang diterapkan dan hal itu sesungguhnya akan berimplikasi menjadi pemerintahan yang otoriter. *‘The vain hope of making democracies more democratic by undemocratic means has all too often contributed to regime crises and ultimately paved the way to autocratic rule’* (Carino, 1994:7). Artinya, telah terlihat fenomena dan pemerintahan yang demikian, sedang cenderung berpola mengikuti interaksi tersebut yang sesungguhnya mengarah pada pengelolaan public sector yang otoriter. Tulisan ini hanya akan menganalisis pola bargaining atau mungkin juga *cheating* di dalam dinamika interaksi tersebut di atas.

Untuk memahami pola interaksi tersebut, tulisan ini akan menggunakan dua *framework* yang digunakan oleh Carino (1994) maupun Peters dan Pierre (2001). Carino membahas hal tersebut dalam konteks interaksi politik dan birokrasi pada pemerintahan transisi, sedangkan Peters dan Pierre membahas pola interaksi pada konteks reformasi administrasi. Tulisan ini berusaha menjelaskan pola tersebut dengan dugaan bahwa pola kontrol politik terhadap birokrasi yang terjadi di Indonesia justru dipicu melalui pola reformasi administrasi yang dikembangkan.

Menurut kerangka yang dikembangkan Carino, pola interaksi di atas mengarahkan logika tersebut pada kenyataan bahwa sesungguhnya permasalahan interaksi, secara teoritis, akan menempatkan siapa dan dimana atau riilnya politik mengontrol atau mendominasi birokrasi, ataukah birokrasi berada sederajat dengan politisi. Bentuk yang pertama, disebut sebagai *executive ascendancy* atau *bureaucratic subordination*. Model ini mengingatkan pada bentuk dikotomi politik dan administrasi yang murni (Carino, 1994:4). Namun, mungkin saja terjadi *error*. Seperti diungkapkan Kirwan, *the dichotomy also suffers from erroneous shift of referents from function to structure, i.e., from a distinction between policy making and implementation to politics as the realm of the political leadership and administration as that of the civil service* (Kirwan, 1987).

Sedang bentuk yang kedua disebut sebagai *bureaucratic sublation of, or co-equality with, the executive*. Dengan mengikuti logika Weber (1947), seperti ditulis Carino (1994:5) bahwa *generally speaking, the trained permanent official is (more) likely to get his way in the long run than his nominal superior, the cabinet minister, who is not a specialist*. Posisi ini sama juga dengan yang pertama, ada kemungkinan besar penyalahgunaan posisi (*error*), bila hal ini terjadi maka birokrasi yang awalnya berada pada posisi yang sama, pada tahap selanjutnya akan berada pada posisi yang lebih tinggi. Artinya, birokrasi perlu dikontrol. Bila hal ini terjadi, maka birokrasi akan menjadi parasit dalam institusi politik. Kemampuan sumber daya yang lemah dari politisi akan menjadi pemicu bergesernya ke posisi yang demikian. Namun demikian, seperti juga terjadi di Indonesia, meskipun DPR mengakui kinerja yang lemah dengan berbagai produknya, yang salah satu disebabkan karena tidak memiliki staf ahli yang kuat, DPR toh tetap bertemperamen politik sangat galak meskipun hanya untuk kepentingan kelompok dan orientasi jangka pendek.

Sedangkan Peters dan Pierre (2001:5) berusaha memahami pola interaksi politisi dengan birokrasi melalui kerangka yang agak cair (*fluid*) dalam kaitannya dengan intensitas terinternalisasinya nilai-nilai demokrasi. Dengan dasar pengamatan yang demikian, pola yang dikembangkan Peters dan Pierre agak lebih mendalam, sungguhpun terkesan *overlapping* keduanya (birokrasi dan politisi) dipetakan secara jelas dan oleh karenanya agak kompleks. Pada sisi yang ekstrim, mereka

langsung memetakan interaksi keduanya dalam bentuk yang tumpang tindih terlebih karena internalisasi nilai-nilai demokrasi. Intervensi nilai-nilai demokrasi yang berkembang, termasuk di negara yang sedang melakukan konsolidasi demokrasi memungkinkan elit eksekutif memiliki akses yang luar biasa dalam memainkan informasi dalam birokrasi. Birokrat menjalankan dan memelihara *value* yang diinginkan elit. Peters dan Pierre memosisikan peta birokrasi dalam satu kontinum ekstrim dalam kategori *bureaucratic government*.

Untuk menjelaskan lebih lanjut posisi tersebut, mungkin akan lebih jelas kalau posisi jenis kategori model birokrasi yang berada pada posisi *intermediate* ditunjukkan. Posisi itu adalah kategori *village life* dan *functional village life*. Kategori pertama menjelaskan bahwa baik aparat maupun elit politik dianggap memiliki latar belakang sosial ekonomi yang sama, juga kepentingannya dan pengalamannya. Pada kategori ini *value normatif* adalah *value* yang berorientasi pada efektivitas dan produktivitas lembaga. Sedangkan pada bentuk yang kedua, kompetisi pada *policy area* tertentu lebih mewarnai kategori institusi pada organisasi publik. Sehingga dengan karakteristik ini, *agreement* dalam mencapai *goal* tertentu dan sarana dalam pencapaian tujuan tersebut merupakan dinamika yang cukup penting dalam mewarnai kategori ini. Warna keseluruhan organisasi sama sekali tidak tergambar pada kategori ini. Warna pada tingkatan *policy* tertentulah yang dikelola secara rapi dari aktor-aktor yang berkepentingan, sampai pada tingkatan bagaimana perumusan harus diwujudkan serta bagaimana kebijakan tersebut harus di operasionalkannya (*delivered*).

Kategori yang cukup konfrontatif yang dilihat pada interaksi antara birokrasi dengan elit adalah kategori *adversarial politics*. Kategori ini menggambarkan adanya konflik yang cukup tinggi antara elit dengan aparat administrasi, karena kepentingan politik tertentu dalam mengontrol sumber daya atas kebijakan tertentu. Konflik begitu dominan terutama pada pilihan-pilihan kebijakannya.

Dengan mendasarkan pada keempat bentuk tersebut, maka sesungguhnya seolah ada dua karakteristik yang menonjol sebagaimana digambarkan dalam kontinum. Kontinum netral diwakili *village life*, yang menggambarkan kepentingan normatif yang seolah bebas nilai dalam setiap operasinya. Kategori yang lain adalah pada tiga bentuk

yang diwarnai politik, yakni *bureaucratic government*, *functional village life* serta *adversarial politics*. Ketiga kategori ini dibedakan pada derajat pengaruh politik dan kedalaman pengaruhnya. Carino telah mengawali dan mengembangkan bentuk normatif dari pola interaksi politik yang terjadi pada negara yang sedang mengalami transisi, namun justru bentuk yang sifatnya menyimpang sebagaimana digambarkan Weber dan Kirwan dan digunakan Carino dalam menjelaskan hal tersebut, lebih pas dengan model Peters dan Guy. Hal ini didasari kenyataan, bahwa pola interaksi yang mungkin saja bentuk *undemocratic* lebih menonjol dibandingkan bentuk yang normatif. Jika dikawinkan dengan model Peters dan Pierre, maka model Peters telah mewadahi bentuk penyimpangan sebagaimana dikembangkan oleh Weber dan Kirwan.

Pada bentuk yang pertama, *bureaucratic government*, terjadi kompleksitas politik yang cukup tinggi pada tingkatan organisasi sehingga birokrasi tidak lagi netral. Namun demikian, pengaruh yang terjadi tidak sampai menimbulkan konflik yang berlebihan. Sedangkan pada *functional vilage life* dinamika hanya terjadi pada tingkatan kebijakan. Namun demikian, kompleksitas politiknya tidak kalah sederhana, karena pada kerangka yang terakhir ini orientasi kepentingan politik atas kebijakan tertentu benar-benar dikelola secara rapi sampai dengan kemungkinan operasionalisasinya. Tingkatan politik menjadi sangat konflikatif pada perebutan sumber daya dan pilihan-pilihan kebijakannya dan hal ini terjadi pada bentuk yang terakhir.

Mengingat model birokrasi dalam tulisan ini dimaksudkan pada tingkatan level organisasi, maka model *bureaucratic government* dianggap lebih tepat untuk menggambarkan sosok birokrasi Indonesia yang sedang menghadapi himpitan permainan elit politik. Dengan model ini, interaksi elit untuk bermain di wilayah birokrasi mendapatkan ruangnya secara luas. Meskipun ruang ini cukup nyaman bagi politisi, namun yang terjadi justru adanya paradoks. Pada satu sisi, dengan demokratisasi, elit bisa bermain secara leluasa melalui model *bureaucratic government* tersebut. Akan tetapi, pada sisi yang lain, permainan yang dilandasi sistem pemilihan presiden yang dilakukan secara langsung dan telah membawa implikasi adanya pemanfaatan birokrasi yang bersifat jangka pendek, maka interaksi ini cenderung merusak orientasi kebijakan yang berbasis kepentingan rakyat. Dan pada situasi seperti ini, ruang demokrasi telah dimanipulasi melalui pemanfaatan *resources*

sharing yang bersifat jangka pendek, seperti pola-pola dagang sapi di atas. Dinamika ini diperparah lagi melalui pengenalan dan penerapan prinsip-prinsip reformasi administrasi yang berbasis *governance* pada birokrasi model tersebut yang sesungguhnya belum siap untuk berubah.

Permainan yang dilakukan elit bahkan telah mengganggu *power relation* di dalam birokrasi. Hampir semua pejabat yang dipilih secara politik, terkesan punya obsesi untuk menggolkan kepentingan partai dan kelompoknya melalui kebijakan yang diagendakan. Kebijakan-kebijakan publik yang menghadapi resistensi tinggi namun dianggap tidak bermasalah bagi DPR adalah contoh konkret yang menarik untuk dijelaskan. Permainan yang dicurigai sebagai pengelolaan *bargaining* tercium dari cara mengelola resistensi dan *uncertainty cost* dari politisi dan birokrat (Hood, 2001:18). Karena model pengelolaan seperti itulah, banyak kebijakan di alam pemerintahan sekarang ini memiliki kecenderungan yang mungkin saja berpotensi menyesengsarakan rakyat.

Reformasi Administrasi pada *Bureaucratic Government*

Gambaran *bureaucratic government* dengan peta interaksi politisi dengan birokrat di atas akan dipahami lebih lanjut dengan gesekan lebih dalam yang terjadi pada tahapan *delivery* pada suatu program. Untuk menjelaskan gesekan tersebut dalam konteks *bureaucratic government* tentunya kita harus menelusuri konteks reformasi administrasi yang terjadi secara aktual. Hal ini tidak bisa terlepas dari krisis dalam hal pelayanan publik itu sendiri yakni *increased pressures forced the government to cope with economic problems, including high rates of unemployment and inflation, and with long-standing criticism of the quality and efficiency of public services* (Yamamoto, 2003:12).

Krisis yang berlangsung pada konteks global tersebut tidak mungkin lagi bisa dihindari. Mungkin juga hal itu bisa disebut sebagai tahap terjadinya krisis paradigma. *By the end of the 20th century the crises in public organizations and mistrust of administrators were viewed both as a policy and managerial failure* (Vigoda, 2003:14). Pada saat yang tepat, masuklah paradigma global ke dalam birokrasi. Apapun yang terjadi, perubahan-perubahan global yang cukup signifikan tersebut membawa implikasi cukup besar pada reformasi birokrasi dan interaksinya dengan

elit politik. Jika demikian, maka mudah sekali ditebak siapa aktor yang bermain dalam situasi perubahan tersebut adalah pembuat keputusan, birokrat, dan administrator sebagai pejabat politik. Sedangkan pada tataran sistem, terjadi stagnasi pada tingkat institusi pada organisasi publik dan juga kegagalan sistem manajerial. Melalui aktor-aktor dengan berbagai peran yang dimainkan, tulisan ini akan berusaha memahaminya dalam rangka menghubungkan antara pola interaksi politisi dengan birokrat dengan reformasi teknis tersebut.

Pada tingkat yang sederhana, reformasi administrasi sesungguhnya hanyalah bertujuan untuk membuat pemerintahan berjalan lebih baik dan efisien (*make government work better and cost less*). Fokus yang lebih spesifik bisa dilihat pada kutipan dari Eran Vigoda:

Major attention was dedicated to the creation of better services for the people, long-range planning, and high-performance public institutions capable of delivering quality public goods to growing numbers of citizens. To build better societies was the goal. A larger and more productive public sector was the tool (Vigoda, 2003:12).

Reformasi administrasi akan mencakup tahapan yang kompleks dan melibatkan banyak kepentingan, regulasi, dan aktivitas operasional antar beberapa institusi seperti telah disebut di atas melalui gambaran dari aktor yang terlibat. Reformasi administrasi akan menghadapi tatanan yang telah ada sebelumnya dan akan mencoba melakukan redefinisi dari tatanan tersebut yang mungkin akan menghadapi resistensi dan atau mungkin juga keberhasilan.

Ide yang muncul melalui wilayah global terkemas dalam konsep yang telah menjadi *political catchword* di seluruh dunia, yakni *governance*. Secara umum konsep ini mensarikan fokus *state capabilities and state-society relationships* (Pierre dan Peters, 2000:50). Konsep ini begitu populer, sehingga berbagai dinamika yang terkait dengan fokus kapabilitas dari pemerintah dan interaksinya antara pemerintah dengan masyarakat secara umum, telah memanfaatkan konsep tersebut secara spesifik. Misalnya, dimanfaatkannya konsep tersebut oleh IMF dan World Bank dalam rangka kampanye *good governance*. Kemudian dimanfaatkannya konsep tersebut pada konteks *urban politics* melalui konsep *local governance*. Sedangkan pada konteks analisa kebijakan,

literatur-literatur tentang *policy network* telah dikembangkan melalui konsep *governance framework*. *Multi-level governance* mengembangkannya dalam konteks interaksi antara lembaga-lembaga lokal, regional, nasional, dan trans-nasional. Sedangkan, konsep tentang *global governance* berkembang melalui level hubungan internasional. Dan yang terakhir, dalam konteks interaksi publik dan private, *governance* digunakan untuk penelitian-penelitian tentang peran pemerintah dalam melakukan koordinasi di sektor-sektor ekonomi (Pierre dan Peters, 2000:50).

Pengaruh paradigma global ini memang cukup besar, namun dalam tulisan ini intervensi paradigma tersebut akan difokuskan pada konteks reformasi administrasi saja. Khususnya pada adopsi instrumen administratif tertentu yang mungkin saja kelihatan teknis, namun sesungguhnya dalam intervensi global dan demokratisasi telah membuka ruang yang lebih besar bagi politisi untuk bermain dalam wilayah birokrasi. Dengan rumusan yang lain, intervensi paradigma tersebut akan mempengaruhi interaksi kekuasaan (*power relationship*) antara birokrasi yang diperankan pelayan publik (*public servant*) dengan politisi pada berbagai tahapan.

Dalam wilayah organisasi publik dan administrasi Guy W. Peters dan John Pierre mengungkapkan *the reforms have had strong roots in the private sector management literature and have assumed that management techniques that are effective in the private sector will also be effective in the public sector* (Peters dan Pierre, 2001:1). Perkembangan ini sesungguhnya terkait dengan krisis yang dialami oleh negara yang dalam istilah ini bisa dilihat juga sebagai gagalnya suatu administrasi negara yang diterapkan di konteks global, terutama pada banyak negara yang mengalami transisi, seperti Indonesia. Beberapa paradigma-paradigma baru yang mulai diterapkan, seperti yang disebutkan Vigoda, antara lain: *re-engineering bureaucracies, applying benchmarking strategy to public services; re-inventing government, and the most influential movement of New Public Management. These are receiving growing attention accompanied by large measures of skepticism and criticism* (Vigoda, 2003:14).

Sikap skeptis dan kerasnya kritik terhadap paradigma reformasi tersebut terjadi karena reformasi adalah suatu perubahan. Seperti diungkapkan Bezes, *as consequence, many governmental actors and*

bureaucrats will take a strong interest in influencing and or controlling the policy design but the institutions involved may not be synchronized in their initiatives or convergent in their efforts (Bezes, 2001:48). Rancunya instrumen baru tersebut dalam penerapannya telah membuka peluang bagi politisi untuk memanfaatkannya. Dan sesungguhnya konflik yang terjadi berkisar antara kuatnya nilai global (*market*), nilai normatif birokrasi publik yang semestinya dipertajam, serta nilai demokrasi yang membuka ruang masuknya elit politik pada birokrasi. Beberapa contoh konflik nilai dalam kaitannya dengan paradigma baru tersebut, dalam hal ini NPM, sekaligus akan digunakan sebagai bahan analisis untuk menjawab pertanyaan di atas. Untuk menjaga sistematika kasus yang telah di bahas di atas, maka kasus BBM, akan digunakan sebagai bahan analisis dalam hal pemetaan interaksi politik dan birokrasi melalui reformasi administrasi.

Contoh yang dapat digunakan adalah pada penerapan instrumen tentang responsibilitas. Instrumen ini merupakan instrumen populer karena hampir semua organisasi publik menerapkannya dan politisi juga selalu menuntutnya. Namun, menurut Yamamoto *NPM would narrow the responsibilities of the public sector and weaken collective values and interests* (Yamamoto, 2003:11). Ada semacam generalisasi yang tidak disadari secara hati-hati, bahwa *the fact that public management differs from private management in its essential nature* (Yamamoto, 2003:11).

Kasus subsidi BBM merupakan kebijakan yang sarat dengan tuntutan responsibilitas dari organisasi publik yang menyampaikan dan nilai-nilai kolektif yang lebih luas menyangkut masyarakat miskin secara keseluruhan. Namun, karena sejak awal pengelolaan perumusan kebijakannya dikendalikan secara politis, maka instrumen yang penting dari organisasi publik telah dikebiri atas nama kepentingan itu. Peluang tersebut telah terbaca oleh politisi, karena organisasi publik memang sedang mengalami kesulitan menginternalisasi instrumen baru dari kepentingan reformasi administrasi, yang antara lain merupakan bagian dari permasalahan transfer nilai dari organisasi privat ke publik.

Kenyataan tersebut menggambarkan pengelolaan reformasi administrasi cukup kompleks dan hampir bisa disebut gagal. Mengikuti Bezès, reformasi menghendaki pengelolaan yang sistematis mengingat *the causal links between visible outcomes for the public and government*

policy are complex and uncertain (Bezes, 2001:57). Kompleksitas politik pada transisi demokrasi yang belum matang telah memutuskan keterkaitan yang harus terjadi. Selebihnya, ada proses perubahan internal organisasi dan juga lingkup eksternal pada suatu negara yang memungkinkan terjadinya reformasi, namun belum secara integral berubah. Tetapi dengan kenyataan lemahnya proses reformasi, maka politisi telah leluasa memanfaatkan ketidakjelasan instrumen responsibilitas untuk kepentingan kekuasaan jangka pendek.

Terus dipaksakannya kenaikan BBM dengan berbagai penolakan yang terjadi dalam berbagai demonstrasi menunjukkan rendahnya akuntabilitas organisasi publik. Padahal akuntabilitas adalah merupakan instrumen penting dari ide reformasi administrasi. Sekali lagi, proses internalisasi instrumen yang lemah membuka peluang adanya politisasi penilaian suatu performa dari kebijakan tertentu.

In the public sector, external political forces influence internal systems of management; for example, performance evaluation could be beset by a series of political compromises, and likewise any sense of accountability is geared towards politics rather than management. Thus, performance measurement and accountability might be much less effective as tools for output controls in the public sector (Yamamoto, 2003:12).

Tidak ada yang menolak pendapat atas penilaian bahwa performa birokrasi kita masih sangat mengecewakan. Akan tetapi, juga banyak orang mengamini bahwa telah terdapat usaha yang sistematis untuk menerapkan prinsip-prinsip *good governance* dan berbagai paradigma dari reformasi administrasi yang baru. Namun dari kasus BBM, dalam kaitan dengan reformasi administrasi –yang dalam hal ini adalah internalisasi ide NPM, pembajakan instrumen reformasi administrasi yang dilakukan politisi telah mengindikasikan, bahwa reformasi tersebut ...*is criticized as making little commitment to democratic forms... under the thrust of reinvention, workplace democracy in the public sector has been developed less than entrepreneurship and technocracy* (Yamamoto, 2003:12).

Bureaucratic government di Indonesia benar-benar merupakan birokrasi publik yang sedang mengalami kebingungan arah di tengah perubahan ke arah demokratisasi. Dan dalam konteks ini, instrumen reformasi administrasi telah dimanfaatkan oleh politisi melalui cara-cara

yang tidak demokratis, karena birokrasi juga tidak siap untuk berubah. Jika dipahami bahwa *the executive and the civil service are not only important political institutions but also parts of civil society* (Carino, 1994:10), maka pengelolaan permasalahan publik di Indonesia ternyata telah menjauhi dari kenyataan tersebut. Dalam konteks yang lebih luas, maka dapat dikatakan, bahwa rejim telah gagal menentukan kualitas yang tinggi dalam mengelola masalah-masalah publik. Sebab, seperti diketahui bahwa *regime rules determine the nature and quality of the interaction between diverse institutions within a country via the policy process as facts and values are combined to tackle public problems* (Olowu, 2002: 21).

Melihat kenyataan tersebut, maka dapat dipahami adanya dua hal yang penting. *Pertama*, reformasi administrasi yang menggunakan beberapa instrumen yang memiliki nilai kontradiktif satu sama lain dalam dirinya sendiri – karena nilai dari organisasi publik dan privat yang digeneralisasi – ternyata telah membuka peluang permainan politik. *Kedua*, adanya kenyataan bahwa demokrasi yang diinternalisasi masih dalam tahapan demokrasi formal-prosedural, yang kemudian banyak memberi ruang pada elit politik untuk mengebiri instrumen pada organisasi publik, sehingga munculah paradoks dalam demokrasi. *Politicians can cheat on the managerial public service bargain by covertly interloping in the operational 'space' of managers or regulators while maintaining the fiction of an arm's-length relationship'* (Hood, 2001:20). Dengan mengikuti matrik dari Hood, pola interaksi antara *cheating* atau *deliver* dapat digunakan untuk memberikan jawaban terhadap pertanyaan dalam tulisan ini.

| Public Servant | | Politisi |
|----------------|---|--|
| | Deliver | Cheat |
| Deliver | Kooperatif equilibrium, dan ada saling percaya (1) | Birokrasi apatis atau menerima, birokrat fatalistik terhadap cheat yang dilakukan politisi namun tidak memberikan reaksi (3) |
| Cheat | Kontrol politisi, politisi menganggap birokrasi melakukan cheat namun tidak memberikan reaksi (2) | Double-cross culture, sama-sama melakukan cheating dan tidak ada saling kepercayaan (4). |

Sumber: Hood dalam Peters dan Pierre, 2001:20.

Dengan mencoba menerapkan matrik ini pada konteks di Indonesia, maka sesungguhnya antara politisi dan *public servant* tidak terjadi kerjasama yang seimbang untuk sama-sama melakukan pemecahan permasalahan publik secara demokratis dalam perumusan kebijakan dan responsivitas dalam implementasinya. Namun justru terjadi *cheating* yang dilakukan *public servant* dalam pelayanan publik tersebut, hal ini ditandai dengan banyaknya lobi yang dilakukan eksekutif untuk kepentingan kebijakan tersebut. Partai Keadilan Sejahtera (PKS) dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP) berbelok di tikungan akhir dengan mendukung kenaikan BBM atas lobi yang dilakukan Yudhoyono. *Bargaining* yang mereka lakukan adalah kepentingan jangka pendek atas nama kekuasaan. PKS tak kuasa menolak permintaan Istana. Demi pertimbangan kadernya yang mendapatkan posisi sebagai menteri. Begitu juga PPP berbelok atas kepentingan kekuasaan belaka dalam bentuk kontrol politik atas sikap tiga menteri dari PPP yang berseberangan dengan Hamzah Haz' (*Tempo*, 3 April 2005). Dalam posisi yang demikian, secara tidak sengaja eksekutif telah menempatkan birokrasi berada di bawah kontrol politisi. Menariknya, dalam situasi seperti itu, politisi memainkan perannya untuk tidak melakukan reaksi sama sekali terhadap resistensi yang diberikan oleh publik. Kenyataan ini sungguh menggambarkan realitas interaksi yang sangat merugikan masa depan reformasi administrasi itu sendiri, juga demokrasi dan rakyat miskin yang harus disejahterakan. Ironisnya, strategi itu terungkap dalam pemerintahan sebagai hasil pemilu langsung.

Oleh karena itu, jika dilihat secara umum, reformasi administrasi harus dipahami sebagai *'the means to make the administrative system a more effective instrument for social change, a better instrument to bring about political equality, social justice and economic growth'* (Turner dan Hulme, 1997: 106). Definisi yang digunakan di sini memang sengaja dipilih untuk membuka cakupan dari implikasi administratif yang cukup luas. Dari batasan tersebut bisa diketahui, bahwa reformasi sesungguhnya bukan sekadar masalah teknis administratif. Pada sisi yang lebih dalam dari pengertian tersebut, reformasi harus mencakup implikasi non-teknis seperti perubahan sosial, terpenuhinya keadilan politik, dan pertumbuhan ekonomi. Dalam rumusan yang terbalik, bila reformasi dilakukan pada tahapan yang teknis, maka instrumen yang digunakan akan sangat mungkin bernuansa dan diterjemahkan oleh kepentingan elit dalam konteks yang lebih luas, yakni politik.

Logika tersebut dikembangkan dengan mendasarkan pada beberapa alasan. *Pertama*, ide reformasi selalu datang dari kepentingan eksternal dan bahkan global. *Kedua*, kepentingan global tersebut tidak selamanya berdimensi tunggal. Se-teknis rumusan dari butir reformasi yang diintroduksi, maka implikasi makro pasti akan hadir. *Ketiga*, reformasi administrasi pastilah produk keputusan politik dan bukannya administratif belaka. Sebagai keputusan politik maka kepentingan parlemen melalui partai politik pasti ikut bermain. Pada saat yang demikian, birokrasi tidak mungkin menghindar dari politik. *Keempat*, reformasi administrasi yang terbungkus dengan paradigma-paradigma besar seperti demokratisasi dan globalisasi, langsung maupun tidak langsung akan mewarnai nilai-nilai kebijakan melalui lembaga presiden dan atau wakil presiden dan secara langsung akan berhadapan dengan rakyat. Dengan mendasarkan pada beberapa alasan di atas, maka terlihat dengan jelas, bahwa reformasi administrasi akan mempertemukan birokrasi (pelayan publik), politisi dan berhadapan rakyat. Pasar juga menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari *stakeholder* dalam reformasi administrasi, hanya saja kelompok pengusaha sebagai bagian dari pasar biasanya lebih bisa memainkan kepentingannya, baik melalui partai politik maupun birokrasi – seperti yang marak terjadi di Indonesia saat ini di mana pengusaha ramai-ramai menjadi politikus – dibandingkan dengan rakyat. Pengaruh dari pasar ini justru sangat dominan dalam reformasi administrasi.*****

Daftar Pustaka

- 'Anti Klimaks Kenaikan BBM,' *Era Muslim*, 24 Maret 2005.
- 'Berbelok di Tikungan Akhir,' *Tempo*, 28 Maret-3 April 2005.
- Bezes, P. (2001). 'Bureaucrats and Politicians in The Politics of Administrative Reform in France (1988-1997). Dalam Peters, Guy, B. dan John Pierre. (2001). *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London & New York: Routledge.

- Carino, L.V. (1994). *Bureaucracy fo Democracy, The Dynamics of Exexutive Bureaucracy Interaction During Governmental Transitions*, College of Public Adminstration, University of the Philippines.
- Hood, C. (2001). 'Public Service Bargains and Public Service Reform'. Dalam Peters, G.B. dan Pierre, J. (eds). *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London & New York: Routledge.
- Imawan, R. (2005). 'Birokrasi Jangan Terpengaruh Untuk Bermain Politik', *Radar Yogya*, 9 Juli 2005.
- Jackson, K.D dan Pye, L.W. (ed), (1978). *Political Power and Communication In Indonesia*, Berkeley, California: University California Press.
- Kirwan, K.A. (1987/1994). 'Woodrow Wilson and The Study of Public Administration-Response to Van Riper.' Dalam Carino, L.V. (ed). *Bureaucracy fo Democracy, The Dynamics of Exexutive Bureaucracy Interaction During Governmental Transitions*, Manila: College of Public Adminstration, University of the Philippines.
- Kristiadi. J. (2005). 'Pergantian Pejabat Eselon I, Bukan Politik Dagang Sapi atau Arisan Politik', *Kompas*, 28 Februari 2005.
- Margono, S.A. (1998). 'Birokrasi, Demokrasi dan Reformasi, Sudut Pandang Administrasi Negara', *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol 2, No 2.
- Olowu, D. (2002). 'Introduction' dalam Governance and Public Administration In The 21st Century: A Research and Training Prospectus. *International Review of Administrative Science*. Sage Publication. Singapore.
- 'Penggalangan Hak Angket Meluas,' *Banjarmasin Post* 2 Maret 2005.
- Peters, G.B. dan Pierre, J. (2001). *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London & New York: Routledge.
- Pierre, J dan Peters, G.B. (2000). *Governance, Politics and The State*. New York: MacMillan Press.

- Rohdewold, R. (2003). 'Decentralization and The Indonesian Bureaucracy, Major Changes, Minor Impact?' Dalam Edward Aspinal dan Greg Fealy (eds). *Local Power and Politics In Indonesia, Decentralization and Democratization*. Indonesian Update Series, Research School of Pacific and Asian Studies. The Australian National University. ISEAS. Singapore.
- Thoha, M. (2002). 'Reformasi Birokrasi Pemerintah', Makalah Seminar Good-Governance, BAPPENAS.
- Turner, M dan Hulme, D. (1997). *Governance, Administration and Development, Making The State Work*. New York: MacMillan Press.
- Vigoda, E. (2003). 'Rethinking The Identity of Public Administration: Interdisciplinary Reflections and Thoughts on Managerial Reconstruction'. Department of Political Science. University of Haifa. Israel.
- Weber, M.. (1947/1994). 'The Theory of Social and Economic Organization. New York. Free Press. Dalam Carino, Ledivina V. (eds). *Bureaucracy fo Democracy, The Dynamics of Exexutive Bureaucracy Interaction During Governmental Transitions*, Manila: College of Public Adminstration, University of the Philippines.
- Yamamoto, H. (2003). *New Public Management-Japan's Practice*. Institute for International Policy Studies. Japan.